

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

20 אפריל 2014

ת"צ 40758-05-11 יהלומי ואח' נ' עיריית תל אביב יפו

לפני ד"ר עודד מודריק-שופט, סגן נשיא

התובעים
 1. ברוך יהלומי
 2. טבסקו החזקות בע"מ
 ע"י עו"ד עדי מוסקוביץ

נגד

הנתבעת
 עיריית תל אביב יפו
 ע"י עו"ד גיורא אונגר ועו"ד עמית יריב

המתנגד
 יוסף ברונשטיין
 ע"י עו"ד יעקב אביעד

חקיקה שאוזכרה:

[חוק תובענות ייצוגיות, חס"י-2006: סע' 1\(ב\), 8\(ז\), 9, 10, 10\(א\), 18\(א\), 18\(ב\), 18\(ג\), 18\(ד\), 19\(א\), 19\(א\), 19\(ב\), 19\(ג\), 21, 22\(ב\), 23\(ב\)](#)

החלטה

לפניי בקשה לאישור הסדר פשרה בתובענה מנהלית ייצוגית.

נסיבות הבקשה

ביום 23.5.11 הוגשה בקשה לאישור תובענה ייצוגית (להלן: "בקשת האישור" או: "בקשת יהלומי") שעניינה השבת סכומים שעיריית תל אביב (להלן: "המשיבה" או "העירייה") גבתה

בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה לאישור כאגרת שילוט לפי חוק העזר לתל אביב (שילוט) תשנ"ג – 1992 (להלן: "אגרת שילוט" ו- "חוק העזר"). דרישת ההשבה מבוססת על שלוש עילות: (א) רכיב מס מוסווה באגרה¹; (ב) עיגול שיעורי התשלום כלפי מעלה²; (ג) הפלייה בגביית אגרה בגין שילוט על דלתות עסקים³.

הגשת הבקשה לאישור הייתה פועל יוצא של דחיית בקשה קודמת לאישור תובענה ייצוגית בעניין מרכיב מס מוסווה באגרת שילוט [ת.מ. 115/06 יהלומי נ' עת"א] והערת בית המשפט שם שעליה הושתתה הבקשה דנן. כנגד פסק הדין בבקשה הקודמת הוגש ערעור שעדיין תלוי ועומד {עע"ם 1062/11}.

המבקשים אמדו את עודף הגבייה חסרת הבסיס החוקי, בכל שנה, בהתאמה לשלוש העילות הללו, בסך 33½ מיליון ש"ח; 22½ מיליון ש"ח ו-½ מיליון ש"ח.

העירייה חלקה על צדקת בקשת האישור בכל אחת מן העילות המרכיבות אותה. היא טענה שהעילה הסבה על מרכיב מס מוסווה נדחתה בפסיקה [ת.מ. (ת"א) 115/06 יהלומי נ' עת"א (להלן: "פס"ד יהלומי")]; ע"א 1600/08 מקסימדיה פרסום חוצות בע"מ נ' עת"א (להלן: "עניין מקסימדיה"). העילה הסבה על עיגול שטחי החיוב מבוססת על הוראה מפורשת בחוק העזר. אומדן הגבייה בשל עיגול שטחי החיוב מעל 1 מ"ר מסתכם ב-3 מיליון ש"ח בשנה (האומדן מקובל על המבקשים).

ביום 8.3.12 קוים דיון מקדמי בבקשת האישור. בדיון הוצגה מסגרת עקרונית להסדר פשרה שהחל להתגבש (להלן: "הסדר הפשרה" או "ההסדר"). ביום 17.7.12 הוגשה בקשה משותפת של הצדדים לאישור הסדר פשרה (להלן: "מבקשי ההסדר").

ביני לביני ננקטו כל המהלכים הנדרשים לפי הדין. הסדר הפשרה נמסר לעיון היועץ המשפטי לממשלה והתקבלה תגובתו (ראו להלן); נערך פרסום פומבי שמכוחו הוגשה התנגדות להסדר והתקבלו תשובות הצדדים להודעת ההתנגדות (ראו להלן).

פרטי ההסדר המוצע

החל מיום 1.1.13 וכל עוד לא חל שינוי בהוראות חוק העזר לעניין חישוב שטח שילוט לצורך אגרת שילוט תפעל העירייה כך:
(א) שטח השילוט יצוין במפורש על גבי הודעות החיוב;

¹ "מס מוסווה" - הפער שבין תקבולי העירייה מאגרת השילוט לבין הוצאות הרישוי והתפעול של הסדרי השילוט.

² בחישוב החיוב בגין שילוט עוגלו חלקי מ"ר אל השלם.

³ תעריף שונה לשילוט על דלתות עסקים

- (ב) אגרת השילוט בגין שלט ששטחו עולה על 1 מ"ר תחושב לפי שטחו המדויק של השלט. אגרת שילוט בגין שלט ששטחו 1 מ"ר או פחות מכך תחושב כאילו היה השלט בשטח 1 מ"ר ;
- (ג) על פני הודעת החיוב לשלט ששטחו נופל מ-1 מ"ר אחד, יצוין שבוצע עיגול ל-1 מ"ר אחד בהתאם לחוק העזר ;
- (ד) שלטים כהגדרתם בחוק העזר (לא "מודעות") המצויים באותה מסגרת (למשל חלון או דלת) ששטחם המצטבר נופל מ-1 מ"ר אחד יחויבו ביחד לפי 1 מ"ר אחד וייחשבו כשלט אחד לכל דבר ועניין ;
- (ה) מודעות כהגדרתן בחוק העזר (לא "שלטים") יחויבו לפי שטחן המדויק בלי עיגול.

הצדדים מבקשים לתקן את הגדרת "הקבוצה" שעליה חל הסדר הפשרה לאמור: **"כל מי ששילם למשיבה אגרת שילוט מיום 23.5.209 ועד ליום מתן החלטה המאשרת את ההסדר בהתאם לחוק"**.

הצדדים מעריכים ששווי ההטבה לקבוצה כתוצאה מהסדר הפשרה הוא כ-3 מיליון ש"ח.

הצדדים מבקשים לדחות את העילות המתייחסות לרכיב המס באגרה ולשלטים על דלתות הכלולות בבקשת האישור. זה תוך יצירת מעשה בית דין ביחס לכל חברי הקבוצה.

נימוקי מבקשי ההסדר

ההסדר מנומק בהטבה שההסדר מקנה לחברי הקבוצה ; בעובדה שסיכויי ההצלחה של בקשת האישור הצטמצמו בעקבות פסיקת בתי המשפט מן העת האחרונה ובחיסכון ניכר במשאבים ציבוריים הכרוך בבירור התובענה.

כאמור ההטבה לקבוצה מוערכת בכ-3 מיליון ש"ח לשנה. כתוצאה משינוי שיטת החישוב נמחק או צומצם במידה רבה מה שמכונה בבקשת האישור "רכיב המס באגרה". נקבע ששלטים המצויים באותה מסגרת יחושבו כמ"ר אחד אם שטחם המצרפי אינו עולה על 1 מ"ר (במציאות הקיימת מעוגל כל שלט בתוך המסגרת ל-1 מ"ר אחד אם שטחו נופל מ-1 מ"ר). מודעות יחושבו לפי שטחם המדויק. הצגת שטח השילוט המחויב על פי הודעת החיוב עשויה להקנות שקיפות ובהירות ביחס לשיטת חישוב החיוב. הדבר יועיל הן לעובדי המשיבה והן לבעלי השלטים.

לעניין טענת ההפליה בין שלטי זיהוי על דירות מגורים לבין שלטי זיהוי על בתי עסק, המבקשים שוכנעו שמדובר בתת קבוצה קטנה ושינוי שיטת החישוב של תת קבוצה זו אינם מצדיקים את דחיית ההסדר.

בפסיקה מן העת האחרונה נכללו מספר אמירות המצמצמות את סיכויי אישור הבקשה או את הצלחת התובענה במלוא היקפה. בית המשפט המחוזי פסק שהעירייה רשאית להשתמש באגרת השילוט לעניין פרסומי חוצות ככלי להכוונת מדיניות ומניעת הצפה של חוצות העיר בשלטים. כמו כן רשאית העירייה, שעה שהיא מחשבת את גובה האגרה, לשקול גם את התועלת הכלכלית הגלומה לחברות המבקשות לפרסם במודעות הללו [ת.א (ת"א) 1180/05 רפיד ויזן נ' עת"א⁴].

בפרשה אחרת העיר בית המשפט העליון כי: "גובה האגרה בעד שירות מסוים אינו נגזר רק משיקולי עלות השירות ואפשר שהאגרה תשמש גם מקור הכנסה לגוף ציבורי, מעל ומעבר לעלות השרות ואפשר שגובה האגרה יקבע על פי שיקולי מדיניות הקשורים לשירות הנדון... שירות הפיקוח וההסדרה ניתן כנגד תשלום אגרת השילוט ומכאן שהתקיימה חזקה הנדרשת בין התשלום לבין התמורה. לפיכך מדובר באגרה ולא במס מוסווה" [עניין מקסימדיה].

הנה כי כן הפסיקה מעמידה את סיכויי ההצלחה של בקשת האישור בסימן שאלה. מנגד הפסיקה גם אינה שוללת את סיכויי ההצלחה של התובענה. הסיכוי והסיכון (לשני הצדדים) שבהשאת בקשת האישור על מכונה מצדיקים את הסדר הפשרה.

הסדר הפשרה יחסוך משאבים הכרוכים בהליכים השיפוטיים (בדרגה הראשונה ובדרגת הערעור).

הצדדים נסכמו גם בעניין הצעה לפסיקת גמול ושכר טרחה למייצג. טענת מבקש האישור היא שהושקעה עבודת הכנה רבה (לרבות לשם הגשת בקשת האישור הקודמת וכן ייזום הליכי ערעור) המגיעה כדי 1000 שעות. בשים לב לכך ובשים לב לתועלת שהושגה לקבוצה ולעירייה מציעים הצדדים שייפסקו למבקש האישור 65,000 ש"ח; למבקשת האישור 35,000 ש"ח ולבא כוחם שכ"ט של 500,000 ש"ח + מע"מ.

התנגדות להסדר

ביום 24.10.12 הוגשה התנגדות להסדר הפשרה. המתנגד יוסף ברונשטיין (להלן: "המתנגד") הגיש אף הוא ביום 29.5.12 (כשנה לאחר הבקשה דנן) בקשה לאישור תובעה ייצוגית בנושא אגרת שילוט [ת"צ 53983-05-12 להלן: "בקשת ברונשטיין"]. הסדר הפשרה טרף, במידה כלשהי, את קלפי תביעתו. הוא נקב בשלושה טעמי התנגדות: (1) היקף תחולת ההסדר; (2) העדר פיצוי של ממש לקבוצה; (3) מעשה בית דין.

היקף תחולת ההסדר

⁴ ערעור כנגד פסק הדין תלוי ועומד [ע"א 1329/11]

בקשת האישור תחמה את היקף הקבוצה שבשמה הוגשה הבקשה בשני ממדים: ממד הזמן וממד ענייני. בממד הזמן נתחמה בקשת האישור לתקופה של 24 חודשים שקדמו להגשת הבקשה ובממד הענייני היא הוגבלה לשלוש עילות מוגדרות.

הסדר הפשרה המוצע הרחיב את ממד הזמן אל מיום הגשת הבקשה ואילך והוא מחיל עצמו גם על עילה הנעוצה בהשבת אגרות שילוט בגין שילוט בחלונות ראוה של עסקים. שינוי ממד הזמן מכליל בקבוצה גם את חברי הקבוצה הכלולים בבקשת האישור שהגיש המתנגד (בקשת ברונשטיין) ובכך מאיין או מצמצם מאד, הלכה למעשה, את בקשת ברונשטיין. זו גם התוצאה של הרחבת עילות התביעה הכלולות בהסדר והחלתו על עילה הכלולה בבקשת ברונשטיין.

המתנגד טוען כי שינוי הגדרת הקבוצה מצריך אישור של בית המשפט בהליך הקבוע בחוק [סעיף 18(ז1) לחוק תובענות ייצוגיות תשס"ן – 2006 (להלן: "חוק התובענות"); ת"צ 44751-03-10 בן סימון נ' הוט] ולא ניתן לערוך שינוי כזה, כבדרך אגב, על ידי הסדר פשרה במגמה לייתר תובענה ייצוגית אחרת.

העדר פיצוי של ממש לקבוצה

הסדר הפשרה אינו מפצה כלל את חברי הקבוצה בגין תשלומי יתר מן העבר ואף אינו נותן סעד צופה פני עתיד. אשר לעבר. הערכה מתונה ביותר של המתנגד היא שגביית היתר בראשי הנזק שתוארו בבקשת האישור שלו ובבקשת יהלומי מסתכמת בכ-6 מיליון ש"ח בשנה (כ-21 מיליון ש"ח במשך התקופה שלמן הגשת בקשת יהלומי ועד למועד הסכם הפשרה). חברי הקבוצה אינם מקבלים החזר כלשהו בהקשר לגביית היתר. אשר לעתיד, ההסדר יחול רק עד ליום שבו ייכנס לתוקפו שינוי בהוראות חוק העזר. שינוי זה עשוי להחזיר את שיעורי החיוב הקיימים אל מכונם.

זה ועוד זה. הסדר הפשרה "מקנה" לעירייה "אישור" להמשיך בגבייתה הלא חוקית עד ליום 1.1.2013 (תקופה של כחצי שנה לאחר חתימת הסדר הפשרה וכשנה וחצי מיום הגשת הבקשה). בתקופה זו, מוסיפה המשיבה להתעשר שלא כדין על חשבון חברי הקבוצה ויתר משלמי אגרת השילוט בניגוד לדין ולתקנת הציבור. ודוק, גם על פי הערכה שמרנית די בחצי שנה של מתן 'הטבה' זו של התרת המשך גבייה שלא כדין לצורך מימון מלא של ההליך דנן. קל וחומר שהימשכות הגבייה במתכונת הקיימת על פני שנה ומחצה ויותר "תניב" לקופת העירייה סכום שיהא בו כדי לעקר מתוכנה כל תועלת לכאורה שעשויה להיגרם לציבור כתוצאה מן ההסדר.

מן הראוי היה למנות "בודק" שיבחן את התועלות הגלומות בהסדר [סעיף 19 (ב) לחוק התובענות]. הבודק עשוי לחשוף את נתוני ה"פוטנציאל הכספי" של התובענה ולהראות קבל עם ועדה שהתועלת הגלומה בהסדר הפשרה קטנה מאד. המתנגד מעריך שהפוטנציאל העיקרי של התביעה הייצוגית נוגע לחיוב המבוסס על עיגול שטח השילוט לצורך האגרה ל-מ"ר (שלושה שלטים בגודל 0.3*0.2 שווים

בסה"כ ל-0.18 מ"ר, אולם החיוב בגין כל שלט הוא של מ"ר, היינו חיוב פי חמש עשרה מגודלם האמיתי). חשיפת נתונים אלה לעין הציבור עשויה לגלות שהסדר הפשרה מושתת על שקלול נתונים לא סביר ועל כן אינו מקנה לחברי הקבוצה ערך של ממש [לעניין מינוי בודק והשפעתו על אי אישור הסדר פשרה ראו [ת"צ 1575-09](#) (מחוזי תל אביב) **יוסף מתתיהו נ' הבורמים**].

המתנגד גם חולק על סברת בעלי הסדר הפשרה (במיוחד העירייה) שסיכויי ההצלחה של התובענה אינם גדולים [ראו: [ת"צ 21549-05-11](#) (מחוזי ת"א) **שטרסר ואח' נ' עיריית נס ציונה**].

מעשה בית דין

הסדר הפשרה מקים מעשה בית דין כלפי חברי הקבוצה. כך, לא זו בלבד שההסדר אינו מקנה לחברי הקבוצה דבר אלא אף גם זו שהוא חוסם את דרכם להגיש תביעות נוספות פרטיות או ייצוגיות [לעומת זה, "הודעת חדילה" משמרת בידי חברי קבוצה זכות לתבוע נזקיהם בתביעות פרטניות⁵].

המתנגד סבור שיש לקבוע שההסדר יחול רק על מי שיבחר להצטרף אליו.

השוואה להסדרי פשרה אחרים

המתנגד הצביע על שני הסדרי פשרה שנבחנו באחרונה בידי בתי המשפט. הסדר אחד הושג בתובענה ייצוגית מנהלית שהוגשה נגד עיריית נס ציונה בעניין "עיגול" שטחים בחיובי ארנונה. ההסדר סוטה אך במעט מן התוצאה שהתובענה כיוונה אליה; מזכה את כל חברי הקבוצה בפיצוי ובהשבה כספית; אינו חוסם הגשת תביעות פרטניות לתקופה שקדמה לבקשת האישור וקובע יחס מסוים בין התוצאה הגלומה בהסדר לבין הגמול ושכר הטרחה [ת"צ (ת"א) [21549-05-11](#) **שטרסר נ' עיריית נס ציונה**]. לעומתו, ההסדר דידן אינו כולל תחשיב המראה את שווי ההטבה, אינו מזכה בהשבה, חל על חלק לא ידוע של הקבוצה, מונע הגשת תביעה אישית לתקופה שקדמה להסדר ומקנה שכר טרחה וגמול ללא כל יחס לתוצאה הגלומה בהסדר.

ההסדר השני הושג בתובענה ייצוגית שבה מינה בית המשפט בודק ובעקבות מינוי הבודק דחה את ההסדר והציע מתווה אחר להסדר. המתווה שהוצע בידי בית המשפט שימש את ההסכמה המחודשת בין הצדדים שאושרה בידי בית המשפט [ת"צ (ת"א) [1575-09](#) **מתתיהו נ' הבורמים (תשנ"ה) שיווק יינות בע"מ**]. בדידן נחוצה התערבות דומה של בית המשפט.

עיקרי התשובה להתנגדות

⁵ כך, למשל, למתנגד עצמו עילת תביעה בסכום של 17,500 ש"ח. הסדר הפשרה חוסם את דרכו להגשת תביעה כזאת.

הגדרה מורחבת של הקבוצה

מבקשי ההסדר טוענים שאין ממש בהתנגדות; הן בממד הזמן והן בממד הענייני. לעניין הזמן, מעיקרה נקודת המוצא של תובענה ייצוגית היא שנתיים לפני מועד הגשת בקשת האישור ונקודת הסיום היא מועד אישור התובענה או מועדו של הסדר פשרה. אם לא תאמר כך תימצא הרשות המקומית נשכרת מ"גרירת" תהליך האישור באמצעים מלאכותיים כדי שחובת החדילה או חובת הפיצוי לא תחול על משך הזמן ה"נגרר" [ת"צ (תל אביב) 115/07 מנירב נ' מדינת ישראל; ת"צ (י-ם) 17846-10-10 קישון נ' רשות האכיפה והגביה-ההוצאה לפועל]; ת"צ (מרכז) 17416-09-10 לוינסון נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חולון]. המתנגד הציב עצמו כמייצגה של קבוצת המחויבים באגרת שילוט למן הגשת בקשת האישור ואילך. בכך שגה המתנגד ואין מקום להכשיר את שגיאתו.

זה ועוד זה. הצדדים להסדר הפשרה ביקשו מבית המשפט לאשר את תיקון התובענה לשם הכללת חברים חדשים ב"קבוצה" ולהכללת עילות נוספות. לבית המשפט סמכות לעשות כן [סעיף 8(ז)1] של חוק תובענת ייצוגיות]. בית המשפט יממש את סמכותו במסגרת הדיון בהסדר גופו, אין צורך לערוך דיון מקדים בסוגיה זו [ת"צ (מרכז) 3725-04-12 מגן נ' סלקום ישראל].

פיצוי הולם לקבוצה

הסדר הפשרה מיטיב בעליל עם חברי הקבוצה שכן הוא משנה באופן מהותי את גבייתה של אגרת שילוט ואגרת מודעות. המציאות, עובר להסדר היא בהקשר למודעות מעוגל השטח המצטבר של המודעות בכל כתובת ואילו ביחס לשלטים נקבע כי כל שלט יעוגל בנפרד. מציאות זו מעוגנת בפסיקה [ה.פ. 2075/94 אלישר נ' עיריית תל אביב]. ההסדר משפר את מצבם של הנישומים כיוון שנקבע בו שמודעות יחויבו לפי שטחן בפועל גם כאשר השטח נמוך מ-1 מ"ר ושלטים יעוגלו לפי שטחם המצבר (אם הם במסגרת אחת).

אכן ההסדר משאיר על כנו את העיגול בשלטים ששטחם נופל מ-1 מ"ר אחד. הדבר מבוסס על כך שאגרת השילוט היא אגרה בעד שירות שניתן. השירות כולל מערך פיקוח על קיום הסדרי השילוט. האגרה צריכה לכסות את ההוצאות הללו. הדברים מצריכים קביעת סף מינימלי של תשלום שאם לא כן חיוב בגין שלטים ששטחם אינו עולה על מספר סמ"ר עלול להיות נמוך מכדי כיסוי ההוצאות. על כן נקבע תשלום בעד מ"ר אחד כתשלום סף.

לעניין מועד תחילת ההסדר העירוני מבקשי ההסדר כי אגרות השילוט משולמות בראשיתה של כל שנה עבור השנה כולה. לכן אין משמעות להחלה מוקדמת של ההסדר.

עוד עמדו מבקשי ההסדר על כך שכלל אין ביטחון שהעירייה לא הייתה יכולה להגן על הסדרי הגבייה ודרכי העיגול הקיימים. העירייה משוכנעת שההסדרים הקיימים תקינים. לכך יש עיגון

מסוים בפסיקת בית המשפט העליון. על כן העירייה סבורה שלא כל מקום להודעת חדילה מצדה וכל הסכמה לפשרה מצדה מיטיבה עם חברי הקבוצה ומונעת מהם את הסיכון של הפסד בתובענה.

היקפו של מעשה בית דין

לחברי הקבוצה ניתנה אפשרות לפרוש מן ההסדר לאחר פרסומו בהתאם לחוק. איש לא ניצל את האפשרות הזאת. גם לא נמצא איש שהגיש תביעה אישית קודם שהוגשה בקשת האישור. על כן הטענה בעניין מעשה בית דין איננה אלא טענה תיאורטית.

לטענה שהסדר הפשרה מונע בירור שאלת סמכותה של העירייה לגבות אגרת שילוט בגין שלטים בחלונות ראויה הגיבו המשיבים שמאחר שבתובענת יהלומי אין כל טענה מסוג זה, הסדר הפשרה אינו יוצר מעשה בית דין החוסם דיון בעילת תובענה זו. עילה זו כלולה בבקשת האישור ברונשטיין וההסדר אינו חוסם את הדיון בה.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

העמדה

עמדת היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "היועמ"ש") נמסרה, במסמך קצר אמרים, מאת באת כוחו טל זרקו סגנית בכירה לפמת"א – אזרחי. לעמדה שלושה רכיבים.

- (א) היועמ"ש אינו מביע התנגדות לאישור הסדר הפשרה והוא מותיר את הדבר לשיקול דעת בית המשפט;
- (ב) ראוי שעיריית תל אביב תעגן בהקדם האפשרי את הפרשנות המוצעת בהסדר הפשרה לעניין אופן חישוב אגרות השילוט בחוק העזר עצמו;
- (ג) שכר הטרחה המוסכם גבוה מדי, במיוחד בשים לב לכך שלא מתקיימת השבה בפועל וכן בשים לב לכך שסכום שכר הטרחה נובע לכאורה מהליכים אחרים שאינם קשורים בהכרח לבקשת האישור (בקשת יהלומי).

תגובת המתנגד

המתנגד הביע אכזבתו מכך שעמדת היועמ"ש אינה מתייחסת כלל לטענות ההתנגדות או לשאלות שבמחלוקת המצויות בלב בקשת האישור (שאותן שב ופירט).

תגובת העירייה

העירייה מקבלת את הערת היועמ"ש בעניין עיגון הפרשנות המוסכמת אל חוק העזר העירוני (שילוט). העירייה מציינת שהתהליך אינו קצר ומציעה שבית המשפט יורה לעירייה לקדם את מהלכי התקנת חוק העזר בלי לקבוע לוח זמנים קשית.

לעניין שכר הטרחה מציינים באי כוח העירייה שזה השכר שהוסכם בין הצדדים כחלק מן ההסדר. אולם העירייה מותירה את הדבר לשיקול דעת בית המשפט.

תגובת יהלומי

יהלומי תומכים בהשקפת היועמ"ש שיש צורך לעגן בחוק העזר את הפרשנות הנובעת מן ההסדר. הם חולקים על גישתו בעניין הגמול. בהקשר אחרון זה בפי יהלומי טענה משולשת. ראשית, לפרקליטות המדינה – כמי שמייצגת את המדינה כנתבעת בתובענות ייצוגיות – יש עניין בצמצום השימוש בכלי הזה. מדיניות של צמצום שכר הטרחה והגמול היא אמצעי בדוק לגרימת "רפיון ידיים" של תובעים ייצוגיים.

שנית, בפסיקה ניתן למצוא הדרכה לפסיקת גמול בשיעורים של 8%-10% ואפילו 16% במקרים של הודעה על חדילה [עע"מ 6687/11 מ"י נ' אבוטבול פרבר; 12-07-256302 נ' עיריית חיפה]. קל וחמר בעניין כענייננו שאינו הודעת חדילה; אשר הצריך משא ומתן ארוך ונכרך בשורת פעולות נוספות עד להשלמת התהליך כולו. שלישי, עיקר ההצדקה לגמול נעוצה בסכום שנחסך לציבור כתוצאה מההליך הייצוגי.

דיון

הסדר פשרה בהליך ייצוגי

הסדר ליישוב הסכסוך שבגיננו הוגשה בקשה לאישור תובענה ייצוגית (הסדר פשרה) טעון אישור בית המשפט [סעיף 18(א) של חוק התובענות]. האישור מותנה בכך שבית המשפט מצא ש"ההסדר ראוי, הוגן וסביר בהתחשב בעניינם של חברי הקבוצה... וכי סיום ההליך בהסדר פשרה הוא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות העניין" [סעיף 19(א) של חוק התובענות].

החוק מציב שיקולים שונים שעל בית המשפט לשקול לשם קביעת נאותות ההסדר:

- (א) הפער בין הסעד המוצע בהסדר הפשרה לבין הסעד שחברי הקבוצה היו עשויים לקבלו אילו היה בית המשפט מכריע בתובענה הייצוגית לטובת הקבוצה;
- (ב) התנגדויות שהוגשו... וההכרעה בהן;
- (ג) השלב שבו נמצא ההליך;
- (ד) חוות דעת של הבודק...
- (ה) הסיכונים והסיכויים שבהמשך ניהול התובענה הייצוגית אל מול יתרונותיו וחסרונותיו של הסדר הפשרה;
- (ו) העילות והסעדים שלגביהם מהווה ההחלטה לאשר את הסדר הפשרה מעשה בית דין כלפי חברי הקבוצה שעליהם חל ההסדר [סעיף 19(ג)(2) של חוק התובענות]

טענות המתנגד מקיפים במישרין או בעקיפין את עיקר מערכת השיקולים שלעניין. עד שאזון בהן אקדים עיון קצר בנסיבות הסדר הפשרה.

נסיבות הסדר הפשרה

בקשת האישור הוגשה על רקע הערת בית המשפט שבנסיבות מסוימות עשויה להתגבש עילת השבה בהקשר לגביית יתר מאגרות שילוט, שהיא כעין "מס"ד [פס"ד יהלומי]. לצד רכיב המס שבאגרה נוספו שתי עילות (פסלות שיטת "עיגול" שטחי השילוט; הבחנה לא מוצדקת בשיעורי אגרות השילוט). משהוגשה בקשת האישור ביקשה העירייה לדחותה. השקפתה נשענה על הערות בפסיקה - לרבות בפסיקת בית המשפט העליון - ששיעורה של אגרה אינו נגזר אך ורק מעלות השרות שבגינה נגבית האגרה. שיעור האגרה עשוי להיות גבוה יותר ממחיר השרות ואין בכך משום "מס" שהוטל שלא כדין [עניין מקסימדיה]. העירייה גורסת שלשיטת "עיגול" שטחי החיובי עיגון הולם בחוק העזר העירוני. מכל מקום זו סוגיה פרשנית שהסיכוי שגישת העירייה בה תתקבל אינו נופל מהסיכוי שהגישה תידחה. העירייה ביקשה לדחות גם את העילה השלישית בטענה שיש הצדקה להבחנות בשיעורי האגרה.

הסדר פשרה כשמו כן הוא; מעין שביל זהב שבין ההשקפות הסותרות של הצדדים לו. מטבעו אין בהסדר פשרה כדי להקנות את מלוא הסעד שאליו ניתן היה להגיע בהליך שיפוטי מלא.

בדרך כלל הסדר פשרה בהליך אזרחי משקף את רף הגמישות ונכונות הוויתור של הצדדים לו. נכונות זו נטועה על אדני שיקולי עלות תועלת של כל אחד מן הצדדים. בהסדר פשרה בהליך ייצוגי מתקיים תדיר חשש שהאינטרס של התובע המייצג יאפיל על האינטרס של "הקבוצה". במסגרת הסדר פשרה עשוי התובע המייצג לזכות בגמול כספי העולה לאין ערוך על היקף הסעד שהיה זכאי לו בתביעה פרטנית. על כן מתקיים חשש לנכונות ווויתור מוגברת מצד התובע המייצג כדי לאפשר את הסדר הפשרה ובו זמנית לזכות בגמול.

"בעיית הנציג" המתוארת מצויה בבסיס ההנחיה שבחוק המורה לבית המשפט לבחון את סבירות הסדר הפשרה. בהקשר זה בית המשפט מצווה, בין היתר, לשקול את הסיכונים והסיכויים שבהמשך ניהול התובענה הייצוגית אל מול יתרונותיו וחסרונותיו של הסדר הפשרה.

הסדר הפשרה דיך התגבש בטרם החל הברור השיפוטי של בקשת האישור. זה שלב היולי שבו עשוי להיות קושי לגבש הערכה טובה של הסיכויים והסיכונים שבהמשך ניהול הליכי אישור התובענה. הקושי מתקיים כיון שאין מדובר בהתנהלות של הירייה שהיא בעליל פסולה או בלתי מוצדקת. גם אין לומר שהתובענה בעליל מוצדקת.

קל, יחסית, להעריך את סיכויי ההצלחה של תביעה המושתתת בעיקרה על שאלה פרשנית של הוראת דין. ואכן בעניין "עיגול" שטחי החיוב נראה כי הסדר הפשרה מצמצם מאד את הפער שבין ההשקפות הפרשניות והוא נוטה בבירור אל הפרשנות המוצעת בידי התובע. בעניין היותר נראית גישת העירייה על פני הדברים מוצדקת.

קשה יותר להעריך את סיכויי בקשת האישור בעילה המצריכה פריסת תשתית עובדתית ובחינת שיקולי מדיניות ייחודיים לעיריית תל אביב. כזאת היא שאלת רכיב ה"מס" שבאגרת השילוט. השאלה אם אכן מדובר ב"מס" שהעירייה אינה מורשית להטילו או בתחשיב אגרה שאינו חורג מן המותר, תלויה בהצגת תשתית עובדתית מתאימה ובבירורה ובהבנת שיקולי המדיניות של העירייה (שאינם בהכרח זהים לאלה שבכל עירייה אחרת).

ניתן אם כן לומר שלבקשת אישור התובענה דן היו סיכויי הצלחה מסוימים אך באותה מידה גם סיכויי כישלון ממשיים. יתר על כן, אפשר להעריך שקיימת אפשרות סבירה שהגישה הפרשנית הנשקפת מהסדר הפשרה הייתה מוצאת ביטוי בגדרו של פסק הדין בתובענה.

אילו צלחו בקשת האישור והתביעה בעקבותיה, היה בכך כדי לזכות את הקבוצה בסעד העולה בהיקפו ובשיעורו על הסעד המוקנה בהסדר הפשרה. מנגד, דחיית בקשת האישור הייתה מותרת את הקבוצה בלא כלום לעניין העבר וההווה ו"מנציחה" את שיעורי האגרה ובסיס קביעתם לעתיד.

היקף תחולת ההסדר

הרחבת הקבוצה

הצדדים להסדר ביקשו להחילו על כל מי שעילת תביעתו – עילה זהה לעילות שבבקשת האישור – התהוותה עד למועד אישור ההסדר. המתנגד, התנגד לכך בטענה כי הרחבה זו של מיהות חברי "הקבוצה" עומדת בסתירה למגבלות החוק בעניין הענקת סעד של השבה (24 חודשים מיום הגשת בקשת האישור לאחור).

ברי שיותר משהמתנגד נוצר את הקופה הציבורית הוא חרד לגורל בקשת האישור שהגיש ואשר תוחמת עצמה לתקופה שמיום הגשת תובענת יהלומי ואילך. אלא שמניעי המתנגד אינם נימוק לדחיית התנגדותו; השאלה היא אם ההתנגדות מושתתת על אדני חוק.

שתי ההוראות שבחוק התובענות השייכות לעניין נראות כ"מתנגשות" האחת בשנייה. מחד גיסא מורה החוק ש"אישר בית המשפט תובענה ייצוגית... לא יכלל בקבוצה אדם שעילתו נוצרה לאחר המועד שבו אושרה התובענה הייצוגית..." [סעיף 10(א) של חוק התבענות]. מכאן נשמע שמי שעילתו נוצרה עד לאישור התובענה, אפשר שייחשב אל בקבוצה. מאידך גיסא מורה החוק: "אישר בית המשפט תובענה ייצוגית... לא יחייב את הרשות בהשבה לגבי תקופה העולה על 24 החודשים שקדמו למועד שבו הוגשה הבקשה לאישור..." [סעיף 21 של חוק התובענות].

בתי המשפט דנו במשמעות ההוראות הללו ויישבו את הסתירה לכאורה שביניהן. תכליתו של [סעיף 10](#) של החוק לתחום את מסגרת ה"קבוצה". לשון הדין ברורה. ה"קבוצה" עשויה לכלול את כל מי שאוחזים בעילת התביעה נושא התובענה ובלבד שעילתם נוצרה עד למועד אישור התובענה.

תכליתו של [סעיף 21](#) לחוק היא למנוע בוקה ומבולקה (כאוס) תקציבית. על כן מוגבל הסיכון ("חשיפה" בלשון העסקית הנוהגת) של הרשות לתשלום השבה שלא תעלה על השנתיים שקדמו להגשת בקשת האישור. מגבלה זו מצמצמת את היקף ההשבה לאחור אך אין ללמוד ממנה שהגשת התובענה "מחסנת" את הרשות ביחס לגבייה בלתי חוקית מיום הגשת התובענה ואילך. כל עוד לא הוגשה תובענה הרשות מכלכלת את התנהלותה התקציבית בלי צורך לשמר כספים להשבה. למן הגשת תביעה הרשות יודעת שהיא עלולה להיות מחויבת בהשבה מוגבלת בזמן. אך בו זמנית הרשות גם "מוזהרת" בכל הנוגע לגבייה מיום התובענה לפנים וצריכה לנהל את תקציבה בהתאם.

החוק הקנה לרשות אפשרות להודיע על "חדילה" (הפסקת גביית התשלום נושא התובענה). החדילה היא מיום ההודעה ואילך. משניתנה הודעת חדילה שוב אין הרשות יכולה להיות מחויבת בהשבה לאחור [\[סעיף 9 של חוק התובענות\]](#). מן החוק עולה, אפוא, הגנה מלאה על האינטרס של מחויבי התשלום לעתיד ולא דווקא של מחויבי העבר. אם לא ניתן יהיה לכלול ב"קבוצה" את משלמי התשלום מיום הגשת בקשת האישור ועד לאישור התובענה תימצא תכליתה של הוראת [סעיף 9 לחוק](#) מסוכלת [\[ת"צ \(י-ם\) 17846-10-10 קישון נ' רשות האכיפה והגבייה-ההוצאה לפועל\]](#).

הגישה הפרשנית הזאת הוסברה גם בכך שתיחום חברי הקבוצה עד להגשת בקשת האישור יאפשר לרשות "גרירת רגלים" בבירור התובענה כדי שתוכל להוסיף ולגבות את שיעורי הגבייה השנויים במחלוקת למן הגשת בקשת האישור ואילך [\[ת"צ \(תל אביב\) 115/07 מנירב נ' מדינת ישראל\]](#).

כשלעצמי הייתי מוסיף עוד התבוננות. בהנחה שהוגשה תובענה מוצדקת, ברור שהרשות אינה חסינה מפני דרישת השבה של מי שנדרש לשלם תשלום לא חוקי לאחר הגשת התובענה. שהרי גם לשיטת המתנגד ניתן להגיש תובענה ייצוגית בשם קבוצת משלמי התשלום המאוחר. מתבקש, אם כן, שהגישה הפרשנית האמורה מועילה למניעת ריבוי התדיינויות מיותר שיש עמו רק הכבדה כלכלית על הרשות; קרא, על הציבור, בלי שיש עמה תועלת כלשהי לחברי "הקבוצה" שהתובע המייצג מתיימר לייצגם. המתנגד המתין כשנה לאחר הגשת תביעת יהלומי עד שהגיש את בקשת האישור שלו. בהנחה שהדיון בבקשתו יתנהל משך כשנה ובמיוחד אם הדיון בבקשת יהלומי יתנהל שנה נוספת (שנתיים בסך הכל) עשוי לקום תובע מייצג נוסף (שלישי במספר) ולהגיש בקשה

המשתרעת על פני התקופה שלמן בקשת האישור השנייה (זו של המתנגד דנן) ואילך⁶. כך יהא שעילה מסוימת אחת, משותפת לשלוש "קבוצות" תיבחן בשלושה הליכים נפרדים על העלויות הכוללות שלהן (לרבות גמול כפול ומשולש)⁷. זה במקום ברור של בקשה אחת המתפרשת על התקופה שעד לאישור הבקשה. נראה כי בחינת הסוגיה על בסיס הגישה הכלכלית למשפט⁸ עשויה להוליך למסקנה פרשנית זו.

אולם הרחבת הקבוצה מעבר למסגרת התחומה בבקשת האישור, אינה תוצאה מיידית (אוטומטית) של אישור התובענה. שכן בקשת האישור היא בשמה של קבוצה מוגדרת. לו יצויר שהתובענה אושרה בלי הסדר פשרה, חרף התנגדות העירייה. ברור שבנסיבות אלה הזכות להשבה עומדת רק למי שנכלל בקבוצה המוגדרת. היינו הך לעניין תוצאתו של הסדר פשרה וכך גם מורה החוק [סעיף 18(ז1)] של חוק התובענות].

חוק התובענות מציג דרך להרחבת הקבוצה במסגרת הסדר פשרה באמצעות מנגנון תיקון התובענה או הבקשה לאישורה [סעיף 19(ז1) של החוק]. מבקשי ההסדר ביקשו את הרחבת הקבוצה באמצעות המנגנון האמור. מן הטעמים שצוינו למעלה מכאן נראה שיש מקום לקבל את הבקשה.

הקושי, לכאורה, נעוץ בכך שבקשת האישור של ברונשטיין (המתנגד) הוגשה קודם שהתגבש הסדר הפשרה. בקשת ברונשטיין הוגשה בשם קבוצה שאינה אלא משלמי אגרת השילוט מיום שהוגשה בקשת יהלומי ועד למועד אישור בקשת ברונשטיין. הכללת "קבוצת ברונשטיין" בהסדר הפשרה כמוה כהוצאת בלעו של התובע המייצג (ברונשטיין) מפיו.

בהבדל מתביעה רגילה, שבמרכזה הפרט התובע ואיש אינו יכול "לחטוף" מידי את תביעתו על כורחו; בתובענה ייצוגית – חברי הקבוצה הם קו הציר והאדן. כל עוד נשמר האינטרס של הקבוצה

⁶ ברונשטיין ניסח את תביעתו כך שייכללו בה: "כל מי שחויב שלא כדיון... באגרות שילוט ב- 24 החודשים שקדמו להגשת הבקשה ועד למועד ביצוע ההשבה בפועל". נמצא, מצד אחד, שברונשטיין מנע אפשרות שתובע מייצג שלישי "יקפוץ" על עגלת תביעתו ומצד שני על כגון זה ניתן לומר ש"הפוסל, במומו פוסל".

⁷ אחת מתכליות התובענה הייצוגית היא מניעת ריבוי התדייניות [רע"א 86286/98 רייכרט נ' שמש פ"ד נה(2) 276, 288

⁸ התיאוריה הכלכלית של המשפט מבית מדרשם של רונלד קוז (Ronald Coase) וגידו קלאברזי (Guido Calabresi) משלבת שיקולים ותובנות כלכליים לשם פתרון של שאלות משפט [אוריאל פרוקציה הקדמה לספר הגישה הגלגלית למשפט (אוריאל פרוקציה – עורך) (תשע"ב – 2012), 27]. אינני מתיימר להקיף באיזכור קצרצר זה את הדיון רחב האנפין בתיאוריה זו, בהשלכותיה בתחומי המשפט השונים [לרבות השלכות בתחום המשפט המנהלי שבו עסקינן (ראו את מאמרו של ברק מדינה, שם 565) ואף לא את סוגיית יישום הגישה הכלכלית למשפט בפסיקה (ראו למשל, ע"א 44/76 אתא נ' שורץ פ"ד ל(3) 785; ע"א 2454/98 לינדאור נ' רינגל פ"ד נד(1) 225].

ואיננו מתקפח בהסדר הפשרה, אין בהוצאת התובע המייצג מן "המשחק" כדי למנוע את הרחבת הקבוצה המבוקשת.⁹

מכאן מסקנתי שיש להיעתר לבקשה לכלול בהסדר את "הקבוצה" ב"תקופת הפשרה" כמוגדר בסעיף 2 של הסכם הפשרה.

עילות נוספות

עיון משווה בין בקשת יהלומי לבין בקשת אישור ההסדר אינו מגלה שבאחרונה נוספו עילות שאינו כלולות בראשונה. אולם אפילו יימצאו "תוספות" כאלה, אין בכך כדי לפסול את ההסדר, אם ההסדר אינו מחיל עצמו על עילות שנקבעו לראשונה בבקשת ברונשטיין.

מתגובת מבקשי ההסדר להתנגדות עולה שההסדר אינו מקיף עילות הכלולות בבקשת ברונשטיין שאינן כלולות בבקשת יהלומי. כך, בתגובת העירייה להודעת ההתנגדות נאמר שההסדר אינו חוסם במעשה בית דין את העילות המיוחדות לברונשטיין (הטענה שהעירייה אינה רשאית לגבות אגרת שילוט בחלונות ראוה). וכן גם בתשובת יהלומי להתנגדות שבה צוין כי "אין בהסדר דבר וחצי דבר עם 'עילת חלון הראווה'... (ו) אין ההסדר מתיימר ליצור מעשה בי – דין בגין עילה זו".

האמירות הללו – לכל הפחות האמירות הכלולות בתגובת העירייה – הן בגדר הודאת בעל דין שהשלוכותיה ייבחנו בדיון בבקשת ברונשטיין.¹⁰

לפיכך הטענה שההסדר מקים מעשה בית דין שחל גם על עילות המיוחדות לברונשטיין, נדחית.

סבירות הפיצוי לקבוצה

ליבת ההתנגדות להסדר נעוצה בטענה שההסדר אינו מקנה פיצוי של ממש לקבוצה. נראה שזו גם השאלה הראשה שצריכה לעמוד לנגד עיני בית המשפט השוקל את נאותות ההסדר [היא נובעת מן ההנחיה לשקול את "הפער בין הסעד המוצע בהסדר הפשרה לבין הסעד שחברי הקבוצה היו עשויים לקבלו אילו היה בית המשפט מכריע בתובענה הייצוגית לטובת הקבוצה" (סעיף 19(א)(א))

⁹ לשמיטת השטיח מתחת לרגלי ברונשטיין כתובע מייצג עשויה להיות משמעות אם, לפי שקבוצתו "נלקחה" ממנו, ייאלץ ברונשטיין לבקש למחוק את בקשת האישור שהגיש. אז תישאל השאלה אם הוא זכאי לפיצוי. ברי שלשמו של הדיון דן לא מתחייב מענה לשאלה. דיה סוגייה זו לשעתה.

¹⁰ גם עניין זה תלוי ועומד לבירור לפניי.

של חוק התובענות)]. עד שאני דן בסוגיה אקדים הערה בעניין עמדת היועץ המשפטי לממשלה ובעניין אי מינוי בודק.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

באת כוח היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד טל זרקו סגנית בכירה לפרקליטת מחוז ת"א – אזרחי הודיעה לבית המשפט שהיא אינה מבקשת להביע התנגדות להסדר הפשרה וכי ההכרעה בדבר נותרת לשיקול דעת בית המשפט¹¹.

הצורך לקבל את עמדת היועץ המשפטי נובע מ"בעיית נציג" שעלולה לחתור מתחת לפני הוגנות ההסדר וסבירותו. בעוד שבניהול הליכי תובענה ייצוגית משתלב האינטרס של התובע המייצג באינטרס של חברי הקבוצה המיוצגת, בנסיבות של הסדר מתקיים חשש מובנה לניגוד עניינים. "התבוננות" היועמ"ש בהסדר נועדה להבטיח שהצדדים להסדר לא יפעלו יחדיו להעדפת האינטרס שלהם על חשבון זה של חברי הקבוצה שאין להם "קול" ואין להם זכות להתערב בגיבוש ההסדר.

החוק אינו מחייב את היועמ"ש לפרט ולנמק טעמיו. תשובה לאקונית כגון תגובת היועמ"ש להסדר דן מתיישבת עם הוראות הדין (שמטיל על בית המשפט את מלוא האחריות לפיקוח הולם על נסיבות ההסדר). על אף הצמצום וברירת המילים¹² נראה שיש לתגובה משמעות חשובה. ראשית ועיקר התגובה מלמדת שאין סיבה לשלול את ההסדר ושלא נראה שבעיית הנציג האפילה על נאותות ההסדר. שנית, באת כוח היועמ"ש העירה שיש לקבוע בחוק עזר עירוני את ההשקפה הפרשנית הגלומה בהסדר. בעיניי אין זו הערה שולית ולהלן אעמוד על משמעותה. שלישית, הודעת היועמ"ש חיזקה את התובנה שהצדדים נסכמו לתשלום גמול מופרז.

אי מינוי בודק

"בית המשפט לא יאשר הסדר פשרה אלא לאחר שקיבל חוות דעת מאדם שמינה לשם כך, שהוא בעל מומחיות בתחום שבו עוסקת הבקשה לאישור התובענה... אלא אם כן סבר בית המשפט שחוות הדעת אינה נדרשת מטעמים מיוחדים שיירשמו" [סעיף 1(ב)(1) של חוק התובענות].

"ברירת המחדל" היא של מינוי בודק. אי מינוי בודק הוא מצב חריג הטעון הנמקה. בענייננו התבקשתי שלא למנות בודק וקיבלתי את הבקשה. להלן טעמיי.

¹¹ שתי הערות שנוכרו בהודעה ייסקרו להלן.

¹² "אינה מבקשת להביע התנגדות" – נאמר; "תומכת" ואפילו "אינה מתנגדת" – לא נאמר

תפקידו של הבודק הוא להשתמש במומחיות שלו על מנת לכמת את שווי הסעד שניתן לחברי הקבוצה ביחס לשווי הסעד שנתבע בתובענה (שהוא כשווי הנזק שנגרם לחברי הקבוצה ושהשבתו נדרשת בתובענה). הבודק אינו אמור להצביע על משמעויות ערכיות של ההסדר (דיות, סבירות, הוגנות). פרשנות החוק והערכת סיכויי ההצלחה או הדחייה של בקשת האישור הם עניין לבית המשפט לענות בו.

עיון בהסדר מגלה שאין כל צורך בהערכת שווי הסעד שגלום בהסדר ואין כל צורך בהשוואתו לנזק או לחסר שנגרם לחברי הקבוצה בגין גביית אגרות השילוט. הדבר פשוט. ההסדר אינו מציע השבה כלשהי. ההסדר אינו משנה את שיעורי האגרה. לפי ההסדר יחול שינוי מסוים בשיטת קביעת שטחי החיוב שבתורה תשפיע על שיעור האגרה שתושט על הפרט. כיון שלא מוצעת השבה מה בצע ב"מלאכת מחשבת" של הבודק?

בדיקת הבודק לא תוסיף ולא תגרע דבר ביחס לשיקולי תקינות ההסדר. על כן לא ראיתי בה כל צורך.

נאותות ההסדר

ההסדר צופה פני עתיד. הוא אינו מקנה ואינו מזכה את חברי הקבוצה בגין האגרה שנגבתה עד 1.1.2013. ההסדר מקנה לחברי הקבוצה הטבה מסוימת לעתיד. הווה אומר *בהנחה* שהעירייה השיתה על חברי הקבוצה שיעורי אגרה שאין להם הצדקה, ההסדר אינו מקנה כל פיצוי עבור החיוב העודף והבלתי מוצדק הזה. אולם *בהנחה* ששיעורי האגרה שנגבו היו כדון, יש בנכונות של העירייה לשנות (חלקית) את שיטת חישוב החיוב משום הטבה של ממש לציבור הנדרש לשילוט משנה ערך וממשות יהיה להטבה אם השיטה המקלה תהיה בתוקף לאורך שנים¹³.

מכאן שנאותות ההסדר תלויה בשיקול אחד בלבד והוא מידת סיכויי ההצלחה של התובענה. הגע בעצמך. ראובן הקנה לאורך תקופה שירות מסוים לשמעון כנגד תשלום והוא עתיד להמשיך ולהקנות את השירות. לשמעון יש טענה כנגד שיעור התשלום שאותה הוא מבסס על נימוק חוקי כלשהו (למשל פרשנות הסכם השרות). שמעון תובע מראובן השבה. ראובן מסרב ומבסס סירובו על פרשנותו הוא את ההסכם. על דרך של פשרה נספמים השניים להקטין את חיובי העתיד בתמורה לויתור על דרישת ההשבה לאחור. ברור כשמש שאם סיכויי ההצלחה של תביעת ההשבה אינם גבוהים מסיכויי הכישלון, הסדר הפשרה אינו *מקפת* את שמעון (התובע). להיפך הוא חוסך ממנו את עלויות ההתדיינות.

¹³ הצדדים העריכו את שווי ההטבה להיות 3 מיליון ש"ח לשנה. לא ראיתי צורך למנות בודק כדי לאמת את הנתון. אפילו תאמר ששווי ההטבה נמוך יותר, עדיין יש בהסדר הטבה מצטברת שנה אחרי שנה.

זה הדבר גם בענייננו. כיון שלא ניתן לומר שסיכויי ההצלחה של התובענה גבוהים יותר מסיכויי כישלונה, מתבקש שההבטחה של העירייה הכלולה בהסדר הפשרה לנקוט שיטת חישוב ערכי האגרה שתקטין את היקף החיוב המוטל על הפרט, מקנה הטבה בת ממש לחברי הקבוצה ולציבור המשלטים בכללו.

המתנגד הצביע על בעייתיות משולשת שיש בהטבה. האחת, ההטבה חסרת משמעות ביחס למי מחברי הקבוצה שאינו נזקק עוד לשילוט. חבר קבוצה כזה לא יזכה להשבה (משום שאין בהסדר רכיב של השבה) ואין לו כל חפץ ולא תצמח לו כל תועלת מדרישות התשלום המוקטנות העתידיות. השנייה, ההסדר מוגבל עד לגיבושו של חוק עזר עירוני חדש. לשון אחר, היום מתאשר הסדר פשרה מיטיב שמחר עשויה העירייה לבטלו באמצעות חוק עזר שיחזיר את המצב לקדמתו. השלישית, שהעירייה שימרה לעצמה את הזכות לגבות את האגרה על פי התחשיבים הקיימים עד 1.1.13 כלומר משך כחצי שנה שבה "תממן" את ההטבה בגבייה על פי תחשיב שאין לו הצדקה.

לבעיה הראשונה. אין לפניי נתונים ביחס להיקפה. לא מן הנמנע שהיא מצומצמת מאד. מכל מקום לדעתי תועלתה של התובענה הייצוגית אינה נעוצה רק באינטרס המצומצם של חברי הקבוצה, אלא גם בכך שניתן בעזרתה להיטיב עם הציבור בכללותו. כל אימת שדנים במכשיר משפטי זה חוזרים ומציינים שהוא משמש כלי לבקרה ציבורית על שלטון החוק. כאשר באמצעות המנגנון הזה נפתרת בעיה שחלה על ציבור גדול יותר מזה של חברי הקבוצה, יש בכך הישג לא מבוטל המצדיק את קיום המנגנון. אלה מקרב חברי הקבוצה שההסדר אינו מעניק להם דבר, היו רשאים להסתייג מן ההסדר או לבקש לצאת ממנו [סעיף 18(ג) של חוק התובענות].

הקושי המוצג בבעיה השנייה מצדיק, לדעתי, הצבת סייג מסוים להסדר. באת כוח היועמ"ש לממשלה עמדה, ובדין עמדה, על כך שיש לעגן את הגישה הפרשנית הגלומה בהסדר בחוק עזר עירוני. מבקשי ההסדר הסכימו עם הערה זו. מכאן שאין מקום לאמירה שההסדר יעמוד בתוקפו כל עוד לא נכנס לתוקף שינוי בהוראת חוק העזר הקובעת את דרך חישוב שטח החיוב. להיפך, יש לעגן בחוק העזר את דרך חישוב שטח החיוב הכלולה בהסדר.

ברור שחוק העזר אינו תורה משמיים שלא ניתן לסור הימנה ימין ושמאל. חוק עזר ניתן לשינוי. לעתים השינוי מתבקש מכוחה של חקיקה ראשית ולעתים הוא כורח של נסיבות משתנות. אין צורך לציין את הדבר בהסכם. מה שנחוץ ציון מפורש הוא שההסדר יעמוד בתוקפו עד לעיגונו (או עיגון הפרשנות הכלולה בו) בחוק עזר והוא בכפוף להוראות הדין¹⁴.

¹⁴ שינוי חוק העזר שכל תכליתו היא לאיין את ההסדר עשוי להיות מותקף בתקיפה ישירה בטענת פסלות מנהלית.

עיגון ההסדר בחוק העזר נוטל את עוקצה של הבעיה השלישית. אכן העירייה עשויה לזכות בחצי שנה נוספת של התנהלות על פי שיטת חישוב החיוב הקיימת (שלא נפסק שהיא אינה חוקית) אולם קיום השיטה המתוקנת לאורך זמן עשוי להוות תמורה נאותה להסדר זה.

לבסוף המתנגד הצביע על הסדר פשרה שהושג בתובענה ייצוגית ביחס לאגרה אחרת (ארנונה) ברשות עירונית אחרת שעניינה ב"עגול" נתוני חישוב אגרה. ההסדר שם מיטיב עם משלם האגרה הרבה יותר מאשר ההסדר דנן. על כך יש לומר שאין דין אגרה אחת כדין אגרה שנייה ואין דין רשות אחת כדין רשות שנייה. לאגרות למיניהן אפיונים שונים, לרשויות העירוניות השונות מאפיינים וצרכים שונים. מה עניין שמיטה אצל הר סיני [רש"י ויקרא כה א'].

סיכומו של פרק זה הוא שלהוציא הסתייגות בעניין עיגון ההסדר בחוק העזר ניתן לקבוע שההסדר נאות ואין טעם לפסו אותו.

מעשה בית דין

הסדר הפשרה מקים מעשה בית דין בהקשר לעילות הכלולות בו ביחס לכל חברי הקבוצה. אין דינו של הסדר כדין הודעת חדילה שאינה מגבשת מעשה בית דין ואינה חוסמת הגשת תובענות פרטניות.

חוששני שבעניין דנן לא ניתן היה לנקוט "הודעת חדילה". זה מפני שהויתור (או השינוי) שהעירייה הסכימה לו אינו מקיף את כל עילות התובענה. הודעת חדילה חלקית או מוגבלת הייתה משאירה את הצורך להכריע ב"סכסוך" על כנו. מבחינת העירייה לא היה בדבר כל תועלת. חדילה היא הסדר חד-צדדי. הסדר הפשרה עונה לאינטרסים של שני הצדדים.

יתר על כן. כל אחד מחברי הקבוצה היה זכאי להוציא עצמו מן הכלל על דרך של משלוח הודעה מתאימה. אילו עשה כן, היה משמר בידו את זכות התביעה הפרטנית. נראה שאיש לא עשה כן זולת המתנגד¹⁵.

המתנגד ביקש, הלכה למעשה, אגב התנגדותו להסדר שההסדר לא ימנע ממנו את זכות התביעה הפרטית. בכך יש לראות משום בקשה שההסדר לא יחול עליו {[סעיף 18\(ו\)](#) לחוק התובענות}. בקשה זו יש לאשר.

¹⁵ ההסדר, לפי טיבו, "הזמין" הודעות נסיגה ממנו. כל כך למה? מפני שמצד אחד ההסדר אינו מקנה השבה כלשהי ומצד שני העירייה מחויבת להפעיל את שיטת החישוב המתוקנת על ציבור המשלטים כולו ולא רק על מי שנמנה עם הקבוצה שלא הסתייג מן ההסדר. על כן מי שביקש שההסדר לא יחול עליונהנה משני העולמות. הוא שמר על זכותו לתביעת השבה פרטנית ויה זכאי להנות משיטת החישוב המתוקנת.

אישור ההסדר**סייג להסדר**

השקפת באת כוח היועץ המשפטי לממשלה שיש לעגן בחוק העזר את הגישה הפרשנית של ההסדר, מקובלת עליי. תכלית העיגון היא למנוע את שינוי או ביטול ההסדר על דרך של התקנת חוק עזר הקובע דרכי חיוב אחרות. להלן בפירוט תכני ההסדר אשלב פיסקה מותאמת לכך.

העירייה ביקשה שלא אתחם את תיקון חוק העזר אל לוח זמנים מוגדר שכן משך מהלכי התיקון אינו ניתן לחיזוי. אני מקבל את הדבר אך אציין שיש לפעול לתיקון החוק בהקדם.

ההסדר לא יחול על המתנגד מר יוסף ברונשטיין משום שאני רואה את התנגדותו בהודעה לפי [סעיף 18\(ו\)](#) של חוק התובענות

תוכן ההסדר

- (א) החל מיום 1.1.13, לעניין חישוב שטח שילוט לצורך אגרת שילוט תפעל העירייה כך:
- (1) שטח השילוט יצוין במפורש על גבי הודעות החיוב;
 - (2) אגרת השילוט בגין שלט ששטחו עולה על 1 מ"ר תחושב לפי שטחו המדויק של השלט. אגרת שילוט בגין שלט ששטחו 1 מ"ר או פחות מכך תחושב כאילו היה השלט בשטח 1 מ"ר;
 - (3) ל פני הודעת החיוב לשלט ששטחו נופל מ-1 מ"ר אחד, יצוין שבוצע עיגול ל-1 מ"ר אחד בהתאם לחוק העזר;
 - (4) שלטים כהגדרתם בחוק העזר (לא "מודעות") המצויים באותה מסגרת (למשל חלון או דלת) ששטחם המצטבר נופל מ-1 מ"ר אחד יחויבו ביחד לפי 1 מ"ר אחד וייחשבו כשלט אחד לכל דבר ועניין;
 - (5) מודעות כהגדרתן בחוק העזר (לא "שלטים") יחויבו לפי שטחן המדויק בלי עיגול.
- (ב) ההסדר יחול על כל מי ששילם למשיבה אגרת שילוט מיום 23.5.209 ועד ליום מתן החלטה המאשרת את ההסדר בהתאם לחוק.
- (ג) העילות המתייחסות לרכיב המס באגרה ולשלטים על דלתות הכלולות בבקשת האישור יידחו ביחס לכל חברי הקבוצה.
- (ד) ההסדר לא יחול על מר יוסף ברונשטיין
- (ה) העירייה תעגן את עקרונות חישוב אגרת השילוט הכלולים בפסקה א(5-1), בהקדם האפשרי, בחוק העזר העירוני (שילוט)

הגמול

כהסכמה נספחת להסדר המליצו הצדדים להסדר לבית המשפט לפסוק לתובעים המייצגים (יהלומי ו-טבסקי החזקות בע"מ) גמול בסך 100,000 ש"ח ובאי כוח התובעים שכר טרחה של 500,000 ש"ח בצירוף מע"מ כדין.

סכומים אלה נראים לי מופרזים. כך גם העירה באת כוח היועץ המשפטי לממשלה.

החוק שרטט את מסגרת השיקולים המנחים את קביעת שיעור הגמול והציבם על שלושה: (1) הטרחה שטרחה התובע המייצג והסיכון שנטל על עצמו בהגשת התובענה הייצוגית ובניהולה; (2) התועלת שהביאה התובענה הייצוגית לחברי הקבוצה; (3) מידת החשיבות הציבורית של התובענה הייצוגית [סעיף 22(ב) של חוק התובענות].

לעניין שכר הטרחה נקבעה מסגרת שיקולים די דומה אך מודגש בה רכיב של מידת המורכבות של ההליך ומידת הטרחה שנשא בה בא כוח התובע, הסיכונים שנטל על עצמו וכן הפער שבין הסעדים הנתבעים בבקשה לאישור לבין הסעדים שפסק בית המשפט [סעיף 23(ב) לחוק התובענות].

התובענה הייצוגית היא מכשיר משפטי חשוב להשגת תכלית כפולה. התכלית הראשונה – ישירה. התובענה מאפשרת לציבור גדול של פרטים להשיג סעד כנגד הרשות בעניין שהשקעת המשאבים הכרוכה בו גבוהה מן התועלת שבהשגת הסעד לפרט. בהינתן שהפרט נוהג באורח רציונאלי הוא לא ישקיע 100 כדי להשיג למרב 50. הימנעות הפרט מתביעה בעניין כזה מקנה לרשות עושר ולא במשפט. התכלית השנייה – עקיפה. באמצעות המכשיר הייצוגי מושג פיקוח ציבורי על חוקיות פעולות המנהל.

כדי שהתכליות הללו יוגשמו צריך שיימצא מי שייטול עליו את הסיכונים יישא בהוצאות ויתניע את המהלך עבור ה"קבוצה". אין מדובר בהקרבה עצמית בשרות הציבור [מין ז'אן ד'ארק (Jeanne d'Arc)] משפטי או דבורה שיצאה לתקן "אָרְחוֹת עֵקְלָלוֹת". מקור ההנעה של התובעים המייצגים נעוץ בגמול שהם עשויים לזכות בו. גמול ראוי עשוי לעודד הגשת תובענות לשם השגת התכלית הכפולה האמורה. גמול חסר ירפה את ידי התובעים בכוח ויפגע בהשגת יעדי החוק.

אולם גמול יתר עשוי להוליך לתוצאות שליליות. הוא עלול לסחוף רבים להגשת תובענות סרק, לריבוי התדיינויות ולבזבוז משאבים ציבוריים.

מהם הסיכונים שנטלו התובעים על עצמם? נאמר שהתובע הוציא 15,000 ש"ח כהוצאות (לא הוגש פירוט) והכין שני תצהירים המשקפים "מחקר מקיף אודות הכנסותיה והוצאותיה של המשיבה משילוט" וכי עלות ה"שוק" של חוות דעת כאלה היא 20-45 אלף ש"ח. נוסף לכך נשא בהוצאות

ערבות בנקאית בסך 30,000 ש"ח להבטחת הוצאות המשיבה בערעור לבית המשפט העליון (שהוגש בהקשר לתובענת יהלומי הקודמת). התובעים המייצגים גם נשאו בסיכון שאם תביעתם תידחה יחויבו בהוצאות ובשכר טרחה למשיבה (חייב זה עשוי להיות של כמה עשרות אלפי שקלים).

אינני מוכן להכיר בהוצאות "ערטילאיות" שאין להן כל ביסוס עובדתי. הסיכון שנטלו התובעים על עצמם לא התממש ועל כן אין צורך להשיב להם את מלוא עלות הסיכון.

נוכח זה וכשאני משווה לנגד עיני את מהות התובענה וההישג הגלום בהסדר הפשרה אני מגיע למסקנה שראוי לזכות את המבקש (יהלומי) בגמול של 45,000 ש"ח ואת המבקשת (טבסקו) בסכום של 25,000 ש"ח.

גם לעניין שכר הטרחה התקשיתי להבין מדוע יש לפסוק סכום של ½ מיליון ש"ח. התובענה אינה מורכבת כלל ועיקר. יסודה בהליכים אחרים שבהם כלול "רעיון" דומה (למשל סוגיית "עיגול" שטחי חיוב בארנונה). מוצאה מתובענה קודמת שהגיש המבקש, שנכשלה. לא ברור לי שבאי כוח המבקשים נטלו על עצמם סיכונים כלשהם, זולת הצורך להשקיע בהכנה למשפט (השקעה שהצטמצמה מאד לנוכח הסדר הפשרה). הסעד שהושג רחוק מן הסעד שאליו כיוונה התובענה מעיקרה.

אין לומר, כמובן, שעורכי הדין לא השקיעו עמל וטרחה. תוצרי עמלם היו יעילים דיים כדי להוליך את המשיבה לגיבוש ההסדר. גיבוש ההסדר עצמו הצריך עמל לא מבוטל.

בשים לב לשיקולים הללו אני מעמיד את שכר הטרחה על סך 275,000 ש"ח בצירוף מע"מ כדין.

סיכום

בכפוף להערות הסתייגות שלעיל אני מקבל את הסדר הפשרה ונכון לתת לו תוקף של פסק דין. מבקשי ההסדר יערכו את הסכם הפשרה מחדש תוך הכללת המתבקש מהחלטה זו ויפנו אותו לבית המשפט, עד 30.4.14, כדי שההסכם יעוגן בפסק דין שבו יעוגן גם הגמול בשיעורים הקבועים מעלה

ניתנה היום, כ' ניסן, תשע"ד 20 אפריל, 2014 בהעדר הצדדים.

ד"ר עודד מודריק 54678313

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)

